ALGEMENE REKENKAMER ARUBA

ONDERZOEK NAAR DE DOELMATIGHEID

VAN HET OVERHEIDSHANDELEN

OP HET GEBIED VAN DE KANSSPELEN



Inhoudsopgave

Voorwoord.

De Algemene Rekenkamer heeft de eer hierbij aan de Voorzitter van de Staten aan te bieden haar verslag over een onderzoek naar de doelmatigheid van het overheidshandelen op het gebied van de kansspelen.

Dit onderzoek is het resultaat van het feit dat de Kamer in 1991 voor de eerste maal een bedrag op de begroting door de Staten kreeg beschikbaar gesteld voor het uitbesteden van werkzaamheden, waar de Kamer anders niet aan zou toekomen.

Op basis van de laagste inschrijving werden de werkzaamheden op 5 september 1991 gegund aan Touche Ross & Co.
De werkzaamheden verliepen vlot en in goede samenwerking. Ook de medewerking aan het onderzoek door de betrokken overheids- en particuliere instanties was goed.

De Kamer is verheugd over het goede verloop van dit onderzoek en spreekt de hoop uit dat haar rapport mag bijdragen aan de verbetering van de regelgeving op dit terrein en de uitvoering daarvan.

Aruba, 12 december 1991.

ALGEMENE REKENKAMER ARUBA.

H.Th. Lopez,
Voorzitter.

J. Wijnhoff,
wnd. Secretaris.

1. Wijze van onderzoek.

Bij brief van 26 augustus 1991 hield de Kamer een inschrijving op uitnodiging onder de lokale accountantskantoren voor het verrichten van het onderhavige onderzoek.
Reeds op 5 september 1991 kon het werk worden gegund aan de laagste inschrijver.
De Kamer ontving de concept rapportage op 22 oktober 1991, waarna na vaststelling van het rapport, de resultaten op 4 november 1991 aan de Minister van Justitie voor commentaar konden worden aangeboden.
Het commentaar dat de Kamer van de Minister van Justitie tijdig op 6 december 1991 ontving is in hoofdstuk 6 van dit rapport opgenomen.

Tijdens het onderzoek werden verschillende bronnen geraadpleegd, waaronder:

- Huidige wetgeving die betrekking heeft op het casinowezen op Aruba;

- De concept-landsverordening houdende regels inzake de exploitatie van kansspelen en houdende instelling van de Raad voor de kansspelen (Kansspelverordening);

- Een nog niet ingediend concept van een nieuwe landsverordening voor kansspelbelasting;

- Statistieken en andere gegevens over Aruba's casinowezen en over die in derde landen;

- Een vergelijking met het overheidshandelen in Nevada, Atlantic City en Curaçao.

De volgende instanties in alfabetische volgorde, werden geïnterviewd:
Alhambra Casino
Aruven N.V.

Belastingaccountantsdienst
Bureau Casinowezen
Casinoinspectie Curaçao
Crystal Casino (Sonesta)
Directie Financiën
Directie Wetgeving
Hyatt Regency Casino
Inspectie der Belastingen
Nederlands Meetkundig Instituut
Ontvanger der Belastingen



2. Juridische aspecten.

De huidige wetgeving van Aruba die betrekking heeft op het casinowezen bestaat uit twee hoofdonderdelen:

- Landsverordening Hazardspelen.
- Landsverordening Speelvergunningsrecht Hazardspelen.

Deze landsverordeningen zijn in de loop der jaren verschillende malen geamendeerd. Enkele hoofdpunten uit de nu geldige wetgeving zijn:

- Casinovergunningen worden door de Minister van Justitie gegeven;

- In casinovergunningen wordt een groot aantal zaken geregeld die niet in de twee bovengenoemde Landsverordeningen voorkomen. Hieronder vallen onder andere de toegestane openings- en sluitingstijden, toegestane maximum inzet, duur van de vergunning, taak van casinocontroleurs, en procedures waaronder tot sluiting kan worden overgegaan;

- De casinovergunningen van de verschillende casino's zijn grotendeels gelijkluidend;

- Ingezetenen van Aruba mogen maximaal 4 maal per maand en uitsluitend in gezelschap van toeristen een casino betreden. Zowel toeristen als ingezetenen dienen een toegangsbewijs van een casinocontroleur te krijgen voordat toegang kan worden verleend;

- Casino's zijn een speelvergunningsrecht verschuldigd, bestaande uit een vastrecht van Afl. 5.000 per maand vermeerderd met 3% van de bruto ontvangsten van het casino. Dit recht dient maandelijks door het casino aangegeven en afgedragen te worden. Bij onvolledige afdracht wordt een naheffing, vermeerderd met een 100% boete, geheven;

- De overheid heeft te allen tijde het recht, maar geen verplichting, de casino's te controleren door tellingen bij te wonen, boeken te controleren, etcetera;

- De kosten van casinocontroleurs worden doorberekend aan de casino's.

Inmiddels is in 1990 een concept van een nieuwe kansspelverordening ingediend, gezien verschillende nadelen van de bestaande wetgeving.
Het introduceren van een geheel nieuwe wet wordt in de memorie van toelichting als volgt gemotiveerd:

- De huidige wetgeving stamt uit de tijd dat de casinosector nog nauwelijks ontwikkeld was en is aan vernieuwing toe;

- Het groot aantal voorwaarden dat nu in iedere casinovergunning opnieuw vastgelegd moet worden, evenals de ondoorzichtigheid van de verschillende geldende wettelijke regelingen, leidt tot een behoefte aan een nieuwe, meer complete en overzichtelijke, wetgeving;

- Er zijn geen duidelijke criteria gesteld voor het verlenen van een casinovergunning;

- Het toegangsbeleid dat in de wet beschreven is wijkt sterk af van de praktijk. De uitgifte van toegangsbewijzen wordt reeds jaren niet uitgevoerd, terwijl het onderscheid tussen ingezetenen en toeristen op gespannen voet leeft met het verbod op discriminatie zoals vastgelegd in artikel I.1 van de Staatsregeling van Aruba;

- Het is wenselijk een centraal orgaan op te richten om naleving van de wettelijke regeling van de casino's te controleren;

- Wijzigingen in de verschillende regelingen, zoals bijvoorbeeld het amenderen van de lijst van toegestane kansspelen

die verouderd is, kunnen niet per Landsbesluit ingesteld worden, maar alleen via Landsverordening of door wijziging van alle casinovergunningen;

- De huidige regelgeving inzake casinorechten dient herzien te worden; dit aspect maakt geen deel uit van de nieuwe concept-kansspelverordening maar het ligt in de bedoeling dat dit later apart zal worden herzien via een Landsverordening kansspelbelasting.

De nieuwe concept-kansspelverordening bevat onder meer de volgende aspecten:

- Een "*Raad voor de kansspelen*" wordt geïnstalleerd, die als taakstelling het controleren van naleving van de Landsverordening heeft. Concrete taken die door de Raad zouden worden uitgevoerd zijn o.a. het uitgeven van vergunningen, controleren van boeken en apparatuur, en het plegen van onderzoeken:

- Leden van de Raad worden bij Landsbesluit benoemd;

- De Raad geeft, gehoord de belanghebbende ministers, nieuwe casinovergunningen uit;

- Casinovergunningen worden slechts gegeven aan houders van hotelvergunningen voor luxe hotels met meer dan 350 kamers (geen "*time-share*" kamers), waarbij het casino een architectonische eenheid moet vormen met het hotel;

- Tevens kan een casinovergunning verleend worden aan alleenstaande casino's indien binnen een straal van 3 kilometer tenminste 700 hotelkamers gebouwd zijn, en geen andere alleenstaande casino's voorkomen;

- Een casinovergunning wordt voor een of twee jaar gegeven tegen een tarief van Afl. 250.000 per jaar;

- Bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, kunnen verdere regels gesteld worden;

- De Raad geeft machtigingen uit voor personen die in een casino werkzaam wensen te zijn;

- Het onderscheid tussen ingezetenen en toeristen voor wat betreft toelating tot casino's komt te vervallen; toelating wordt slechts geweigerd aan personen beneden 18 jaar.

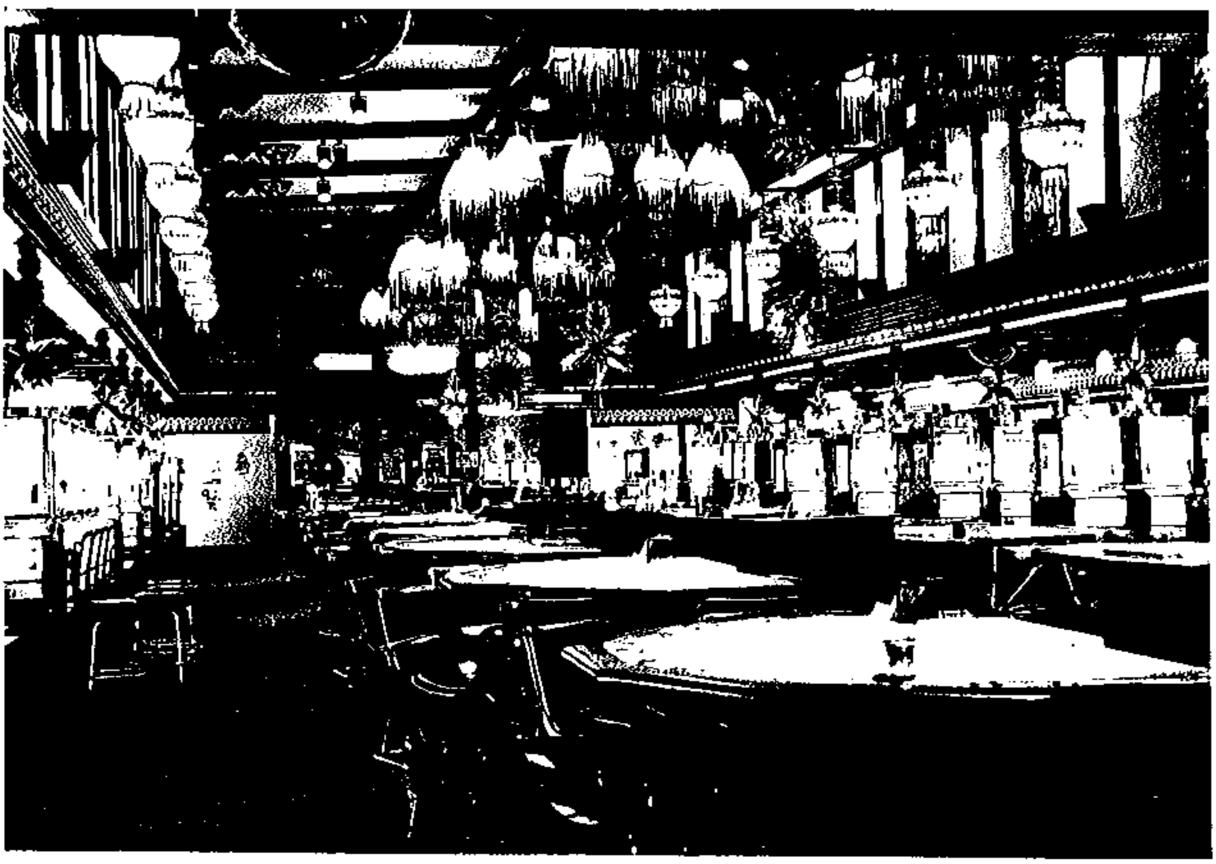
Inmiddels is ten aanzien van speelautomaten reeds een wijziging opgetreden in het concept. In het oorspronkelijke ontwerp was het de bedoeling dat speelautomaten in een aantal speelautomatenhallen geconcentreerd zouden worden, ten einde betere controle op de exploitanten te kunnen uitoefenen. Hierop is men nu teruggekomen: speelautomaten zullen uitsluitend in casino's kunnen voorkomen en het zal niet worden toegestaan om speelautomaten te exploiteren buiten casino's. Alhoewel in de huidige wetgeving dit al niet is toegestaan, is in de praktijk in de laatste jaren nooit opgetreden tegen de exploitanten van speelautomaten.

In het algemeen stonden de geïnterviewde personen positief tegenover de voorgestelde kansspelverordening. Het is duidelijk dat vele tekortkomingen van de huidige wetgeving hiermee verholpen zullen worden. Er werden echter vooral van de kant van de casino's enkele kanttekeningen bij de nieuwe wet geplaatst:

- Om de financiële controle op de casino's te verbeteren, dient de regelgeving ten aanzien van de te volgen administratieve procedures verbeterd te worden. Dit aspect wordt in de concept-wet niet behandeld. Vaak wordt naar de regelgeving in Nevada verwezen, waar uitgebreide definities van de verschillende voor casino's toepasbare administratieve begrippen en procedures bestaan;

- Volgens de concept-wet zouden casinovergunningen maximaal

2 jaar geldig kunnen zijn. De huidige wetgeving kent een periode van 5 jaar, waarna de vergunning telkens stilzwijgend met 1 jaar verlengd wordt. Een periode van 2 jaar is te kort om de aanzienlijke investeringen in een nieuw casino te kunnen verantwoorden.



3. Financiële aspecten.

Casinorechten

Casino's zijn verplicht om maandelijks Afl. 5.000, plus 3% van het "*bruto bedrag van de ontvangsten*" af te dragen als casinorechten (hoewel de wet slechts het begrip "*speelvergunningsrechten*" kent, wordt in dit rapport de alom gebruikelijke term "*casinorechten*" gehanteerd). Er is echter in de wet geen duidelijke definitie gegeven van het begrip "*bruto ontvangsten*". Bij speeltafels zoals blackjack en roulette is dit begrip duidelijk: bruto ontvangsten omvat al hetgeen zich in de zogenaamde "*drop box*" bevindt aan het eind van de avond. Deze "*drop box*" is een gesloten doos met een gleuf. Wanneer een speler fiches koopt, wordt de betaling meteen door de croupier in de "*drop box*" gedeponeerd. Volgens de wet kunnen fiches nergens anders worden gekocht, bijv. ook niet bij een centrale kassier.

Het bedrag in de "*drop box*" aan het eind van een avond is equivalent aan de op die avond bij de speeltafel gekochte fiches. De wet schrijft specifiek voor dat "*niet geïncasseerde bedragen welke bij de aanvang van het spel worden aangetekend*" ook onder deze ontvangsten gerekend dienen te worden. Dit slaat op spelers die op krediet spelen. In dit geval wordt door het casino op een memo (een zogenaamde "*marker*") aangetekend dat een bepaalde speler een bepaald aantal fiches op krediet heeft ontvangen. Deze "*marker*" wordt dan in de "*drop box*" gedeponeerd, en dient meegeteld te worden in de bepaling van "*gross drop*".

Bij speelautomaten ligt de situatie echter anders. In speelautomaten wordt een gedeelte van de ingeworpen muntstukken opgevangen in een zogenaamde "*hopper*", waaruit de meeste prijzen betaald worden. Op een bepaald moment vallen munten door naar een "*drop box*". Deze "*drop box*" wordt geregeld geleegd, terwijl munten in de "*hopper*" normaal niet geleegd worden.

Er blijkt een verschil van interpretatie opgetreden te zijn tussen de casino's en de overheid over het begrip "*bruto ontvangsten*". De overheid houdt aan dat elke munt die in een speelautomaat geworpen wordt, deel uitmaakt van de bruto ontvangsten en daarom belastbaar is. Hetgeen in de "*drop box*" overblijft is in feite te vergelijken met de "*win*" van andere spelen, dus het bruto ontvangen bedrag minus uitbetalingen (uitgezonderd bijzondere jackpots, die buiten de machines om worden betaald).

De casino's stellen hier tegenover dat de bruto ontvangsten van speelautomaten gelijk zijn aan het bedrag dat in de "*drop box*" van de speelautomaat aanwezig is. Men stelt dat het inwerpen van een muntstuk in werkelijkheid het plaatsen van een inzet inhoudt, en dat daarom het onredelijk zou zijn dit met 3% te belasten. Immers, het plaatsen van een fiche op een speeltafel, hetgeen ook het plaatsen van een inzet inhoudt, wordt niet belast; slechts het kopen van een fiche is belast.

Door de casino's is reeds jaren de laatste interpretatie gehanteerd. Aangezien de casinorechten onder de klasse van afdrachtbelastingen vallen (m.a.w. de casino's berekenen zelf het verschuldigde bedrag en betalen dat samen met hun aangifte) zijn de geïnde casinorechten tot nu toe conform de interpretatie van de casino's. Met uitzondering van een naheffing die na een controle van twee casino's in begin 1991 is geheven (zie verder) is deze interpretatie nooit door de overheid officieel bestreden.

Tenslotte dient opgemerkt te worden dat dit verschil in interpretatie aanzienlijk is. Een speelautomaat betaalt gemiddeld 85% à 90% van elke inzet weer uit. Dat betekent dat de totale hoeveelheid ingeworpen munten zes tot tien maal groter is dan hetgeen uiteindelijk in de "*drop box*" terecht komt. In de Arubaanse casino's betekenen de speelautomaten tussen een derde en de helft van de "*gross win*". Hieruit volgt dat, indien de interpretatie van de overheid zou worden gehanteerd, de casinorechten ongeveer driemaal hoger zouden

zijn. In 1990 zou dit een opbrengst van ongeveer Afl. 18.000.000 in plaats van Afl. 5.800.000 aan casinorechten hebben betekend.

Hoogte van casinorechten.

Tabel 1 geeft de totaal afgedragen casinorechten over de laatste jaren weer:

Tabel 1: Casinorechten en aantal toeristen

Jaar	Opbrengsten Afl.	Toeristen	Per toerist Afl.
1986	4.000.000	180.956	22,10
1987	4.800.000	231.582	20,73
1988	4.200.000	277.973	15,11
1989	4.700.000	344.336	13,65
1990	5.800.000	432.762	13,40

Uit deze tabel blijkt duidelijk dat de afgedragen casinorechten niet in dezelfde mate gegroeid zijn als het aantal toeristen dat Aruba aandoet (toeristen op cruise schepen zijn buiten beschouwing gelaten). Deze trend wordt nog duidelijker wanneer het aantal overnachtingen, in plaats van het aantal toeristen, wordt beschouwd:

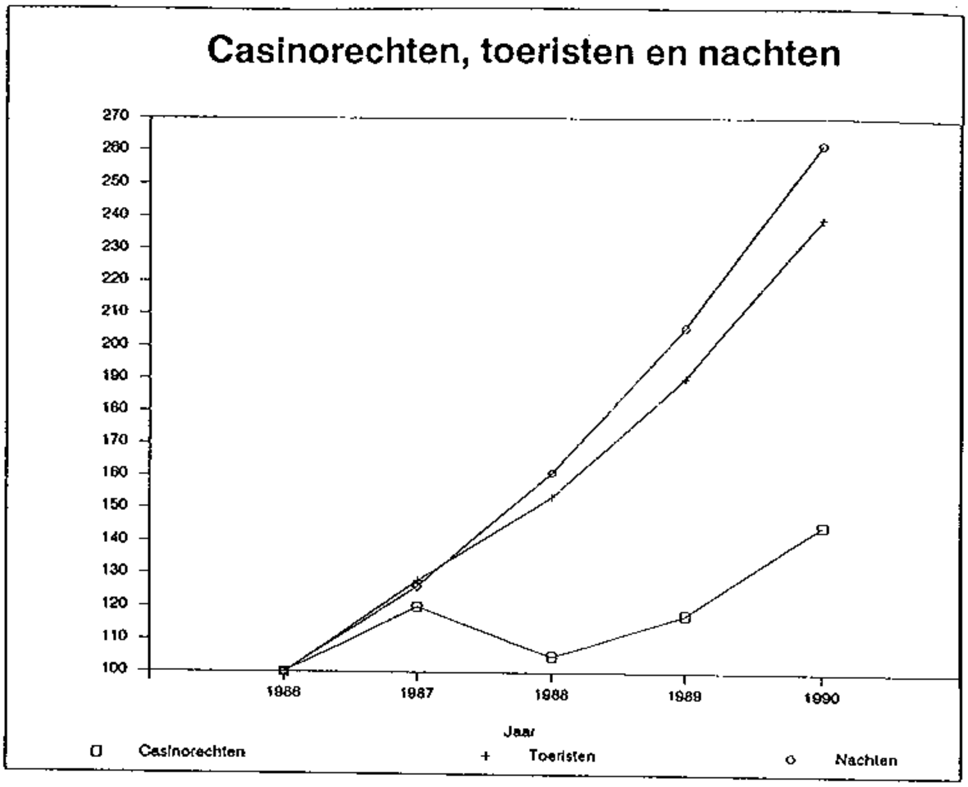
Tabel 2: Casinorechten en overnachtingen

Jaar	Opbrengsten Afl.	Overnachtingen	Per overnachtingen Afl.
1986	4.000.000	1.290.836	3,10
1987	4.800.000	1.628.364	2,95
1988	4.200.000	2.079.597	2,02
1989	4.700.000	2.657.172	1,77
1990	5.800.000	3.379.993	1,72

Ter illustratie worden vorenstaande cijfers als volgt in een grafiek weergegeven.

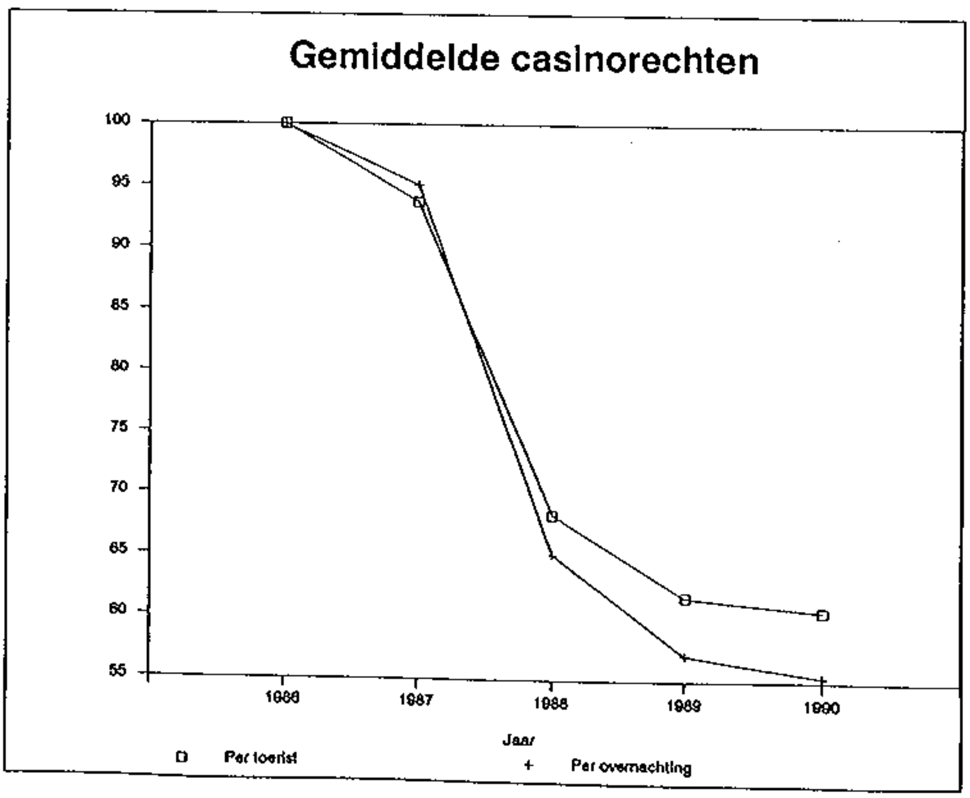
Figuur 1: Casinorechten, toeristen en overnachtingen

(Index: 1986 = 100)



Figuur 2: Casinorechten per toerist en per overnachting

(Index: 1986 = 100)



In principe zijn er twee mogelijke verklaringen voor het verschijnsel van afnemende casinorechten per bezoeker:

A) De casino's dragen steeds minder van hun wettelijke verplichtingen af.

B) De groei in het Arubaanse toerisme bestaat uit groepen die het casino niet of in mindere mate bezoeken.

Aangezien het onderzoek niet de controle van de casino's inhield, kan hierover geen uitsluitsel worden gegeven. Wel kan worden geconstateerd dat zich de laatste paar jaren enkele stromingen voordoen die als mogelijke verklaringen kunnen dienen van de afnemende geïnde casinorechten per toerist. Deze zijn:

(a) Het toenemend aantal Nederlandse toeristen. Hoewel er niet over harde statistieken wordt beschikt, werd tijdens de interviews vrijwel unaniem de mening geuit dat deze groep aanzienlijk minder aan kansspelen besteedt dan de Amerikaanse toerist.

(b) Het toenemend aantal toeristen dat niet in commerciële verblijfplaatsen zoals hotels of time-shares overnacht, maar bij familie en/of in privé-appartementen vertoeft. Het is redelijk om aan te nemen dat deze groepen ook aanzienlijk minder het casino bezoeken.

Om een idee te vormen in welke mate de bovenstaande stromingen het verschijnsel van afnemende casinorechten per toerist kunnen verklaren, is in tabel 3 de (overigens te simplistische) veronderstelling gemaakt dat de Nederlandse toerist respectievelijk de toerist die in privé-gelegenheden overnacht, niets bijdraagt aan de omzet van casino's. Met andere woorden, tabel 3 veronderstelt dat de casinobezoekers alleen bestaan uit niet-Nederlanders respectievelijk mensen die in commerciële gelegenheden overnachten.

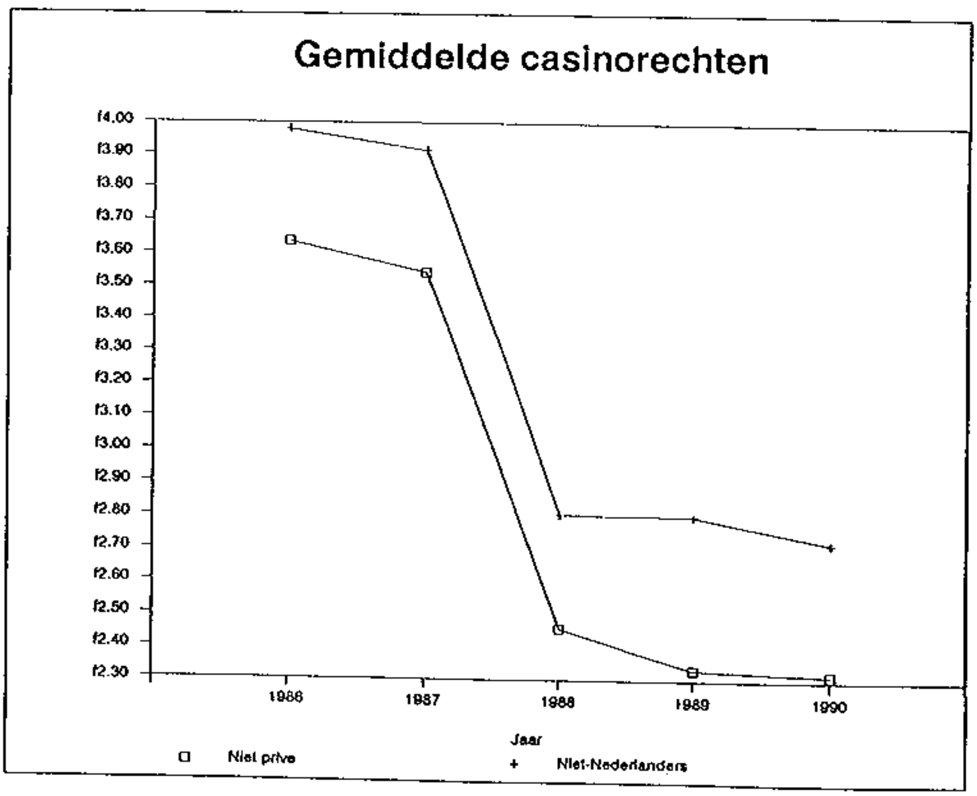
Tabel 3: aangepaste casinorechten

Jaar	Overnachtingen (niet privé)	Per niet privé overnachting	Overnachtingen niet-Ned.	Per niet Ned. overnachting
		Afl.		Afl.
1986	1.100.314	3,64	1.005.479	3,98
1987	1.355.302	3,54	1.226.327	3,91
1988	1.708.195	2,46	1.496.578	2,81
1989	2.014.543	2,33	1.676.952	2,80
1990	2.501.944	2,32	2.130.731	2,72

Uit deze gegevens blijkt dat, met uitzondering van een aanzienlijk eenmalige daling in 1987-1988, de casinorechten gedeeld door niet-Nederlandse overnachtingen respectievelijk niet-privé overnachtingen, redelijk constant zijn gebleven.

Figuur 3:

Casinorechten gedeeld door aantal overnachtingen door niet-Nederlandse toeristen respectievelijk toeristen die in niet-prive verblijfplaatsen vertoeven



Controle.

Gezien het feit dat casinorechten gebaseerd worden op de bruto opbrengsten van de spelen, bestaat er een verlangen aan de kant van de overheid naar een betere controle op het vaststellen van deze opbrengsten. Momenteel is de controle naar de aangegeven bruto ontvangsten minimaal; er wordt slechts gecontroleerd door de Inspectie der Belastingen of elke casino tijdig haar aangifte heeft gedaan, zonder dat het bedrag van aangifte gecontroleerd wordt.

Volgens de huidige casinoverordering heeft de overheid het recht te allen tijde aanwezig te zijn bij het openen en tellen van de opbrengsten. Deze bevoegdheid ligt volgens de wet bij de Directeur der Belastingen of diens gemachtigde. In praktijk beschikt deze dienst echter niet over de benodigde mankracht waardoor zelden van dit recht gebruik wordt gemaakt.

De belastingaccountantsdient heeft eind 1990 en begin 1991 een controle van de boeken verricht in twee casino's. Dit was de eerste keer in het recente verleden dat een dergelijke controle gedaan is. Uit het onderzoek is het volgende gebleken:

(a) De casino's berekenen de "*gross drop*" van speelautomaten aan de hand van het aanwezige bedrag in de "*drop box*" zoals eerder vermeld. De Belastingaccountantsdienst heeft deze "*gross drop*" aan de hand van de tellers op de automaten herberekend op basis van elk ingeworpen muntstuk.

(b) Er waren in beide casino's correcties nodig (in beide gevallen minder dan 10%) van de "*gross drop*" van de speeltafels, met een samengaande verhoging van verschuldigde casinorechten.

(c) Als gevolg van dit onderzoek is een naheffing opgelegd die, exclusief boete, 142% van het oorspronkelijke door beide casino's tezamen aangegeven bedrag draagt. Tegen deze naheffing is echter door de casino's bezwaar aange-

tekend. Dit bezwaar is tot op heden nog niet behandeld.

Het is duidelijk dat een eenduidige interpretatie van de "*gross drop*" gevonden en door beide partijen geaccepteerd dient te worden.
Daarnaast zal voor de problematiek rondom het vaststellen van een controleerbare bruto opbrengst een oplossing gevonden moeten worden. Hiervoor zijn door de geïnterviewde personen een aantal mogelijkheden voorgesteld:

(1) Neem genoeg personen in dienst van de overheid zodat bij iedere telling voldoende personen aanwezig zijn om elke telling accuraat te kunnen controleren. Volgens een schatting van de belastingaccountantsdienst zouden hiervoor echter circa 200 personen nodig zijn. Tevens brengt de constante aanwezigheid van controleurs bij de telling het gevaar van verleiding en/of corruptie met zich mee.

(2) Begin met het uitvoeren van een systeem van "*spotchecks*" op de tellingen, waarin op ieder moment een aantal controleurs de tellingen van elke willekeurige casino kan bijwonen en de boeken kan controleren. Het voordeel van deze benadering is dat het aantal personen dat hiervoor nodig is, aanzienlijk lager kan zijn terwijl de effectiviteit, zoals in de praktijk is gebleken, vrijwel gelijk blijft. Dit systeem wordt onder meer in Nevada en Atlantic City toegepast.

(3) Verplicht elke casino om regelmatig een rapport van een onafhankelijk accountantsbureau te laten opstellen, waarin niet alleen de opbrengsten van de afgelopen periode worden gecontroleerd maar ook de interne procedures van het casino worden doorgelicht. Dit heeft als voordeel dat de kosten van de controle door het casino gedragen worden; aan de andere kant geeft de overheid een deel van haar controlebevoegdheden uit handen. Deze optie kan natuurlijk in combinatie met (1) of (2) ingevoerd worden.

Alternatieve basis voor casinorechten.

Naast een versterkte controle van het huidige, op bruto opbrengsten gebaseerde systeem, zijn door de verschillende geïnterviewde personen alternatieven voorgesteld als basis voor het innen van casinorechten. De voornaamste voorstellen zijn:

(1) Gross win.

De "*gross win*" van een casino, dus de ontvangsten minus alle uitbetalingen aan klanten, kan in principe beschouwd worden als de omzet van het casino; hieruit moeten operationele kosten betaald worden, zoals personeel, huur, elektra, onderhoud, enzovoorts. Het baseren van casinorechten aan de hand van deze "*gross win*" lijkt daarom in principe aantrekkelijker dan het baseren op "*gross drop*". Zo wordt bijvoorbeeld voorkomen dat het casino belasting betaalt indien een klant fiches koopt en die meteen weer inwisselt voor geld. Aan de andere kant zal het controleprobleem dat zich reeds bij een "*gross drop*" systeem voordoet, alleen gecompliceerder worden bij een "*gross win*" systeem, aangezien naast ontvangsten nu ook uitbetalingen gecontroleerd moeten worden.

(2) Aantal spelen.

Een ander alternatief is om de casinorechten te baseren op het aantal speeltafels en speelautomaten. Dit systeem wordt voorgesteld in een in voorbereiding zijnde conceptlandsverordening inzake kansspelbelastingen, die het huidige op "gross drop" gebaseerde systeem moet gaan vervangen. In de nieuwe wet zouden speeltafels en speelautomaten ieder een maandelijks tarief krijgen, dat door het casino betaald dient te worden. Een dergelijk systeem zou eventueel verder verfijnd kunnen worden door verschillende tarieven per type spel op te stellen; in het algemeen waren de geïnterviewde personen echter van mening dat dit een onnodige complicatie van het systeem zou betekenen.

Het voordeel van dit systeem is duidelijk: het is gemakkelijk controleerbaar, aangezien alleen het aantal tafels en automaten binnen een casino geteld dienen te worden. Wel dient een duidelijke regeling getroffen te worden voor fluctuerende aantallen tafels en automaten: zo zou het maximum aantal tafels/automaten in een bepaalde maand de basis kunnen vormen voor de casinorechten van die maand.

Het grootste bezwaar dat geuit is tegen dit systeem is dat het niet billijk is. Er zijn aanzienlijke verschillen in de gemiddelde "*drop*" per tafel en machine tussen de casino's, die te wijten zijn aan factoren zoals de minimum inzet, de klasse van toerist die het casino bezoekt, en de klasse van het hotel waar het casino aan toebehoort. In het nieuwe systeem zouden de casino's die de hogere klasse toerist aantrekken, bevoorrecht worden.

Daarnaast is de vrees geuit dat het nieuwe systeem het houden van toernooien en aantrekken van "*junkets*" (professionele gokkers) zou bevorderen. Een casino betaalt immers een vastrecht per spel dat niet varieert tijdens een toernooi, wanneer de "*drop*" per spel aanzienlijk hoger ligt. Het bevorderen van toernooien past niet goed binnen het huidig beleid, dat casino's meer als een extra attractie voor hotelgasten beschouwt, maar niet als een kernpunt van het Arubaanse toerisme.

(3) Vast bedrag.

Een laatste mogelijke basis voor casinorechten is het invoeren van een vast bedrag per casino dat geregeld betaald dient te worden.

De controleproblematiek valt natuurlijk volledig weg in dit geval. Dit alternatief heeft wel het gevolg dat kleinere casino's niet meer levensvatbaar zullen zijn. Dit komt in principe overeen met de wens van de overheid om kansspelen te concentreren in enkele, grotere casino's. Evenals in alternatief (2) bevordert dit systeem

echter mogelijk het aantrekken van "*junkets*" en toernooien. In de praktijk wordt vaak een combinatie van verschillende grondslagen gehanteerd. In tabel 4 worden de grondslagen van casinorechten, en andere verschuldigde gelden, in enkele andere landen met het Arubaanse systeem vergeleken.

Figuur 4: Vergelijking van casinorechten en andere door casino's verschuldigde bedragen.

	Gross Drop	Gross Win	Per spel/ machine	Vast bedrag
Aruba (nu)	3%			Afl.60.000 + kosten
Aruba (Concept)			(*)	Afl. 250.000
Nevada		(**)	(**)	(**)
Nederland		33%		
Curaçao	3,5%			Naf. 60.000

(*) Nog te bepalen tarief
(**) Verschillende tarieven afhankelijk van grootte casino

Inning.

Bij het innen van de casinorechten is de Ontvanger der Belastingen betrokken. Het proces verloopt als volgt: de casino's geven vóór de vijftiende van de maand hun "gross drop" aan, berekenen zelf de verschuldigde casinorechten, en versturen de aangifte tesamen met de betaling naar de Ontvanger. Het aangifteformulier wordt doorgestuurd naar de Inspectie der Belastingen, alwaar gecontroleerd wordt of alle casino's inderdaad aangifte hebben gedaan.

Deze bevindingen wijzen aan dat dit proces zonder aanzienlijke

knelpunten verloopt; wel was er recentelijk echter een voorbeeld aan te wijzen van een niet ontvangen aangifte waarop na enkele maanden nog geen actie was ondernomen. Volgens de wet dient in een dergelijke situatie een aanslag met een 100% boete uitgestuurd te worden.

Doorberekening van kosten.

De kosten die vanuit de overheid door het bureau casinowezen worden gemaakt, worden doorberekend naar de casino's. Dit gebeurt op de volgende wijze:

- De totale kosten van het bureau worden tweemaal per jaar berekend;
- In deze berekening wordt meegenomen: bezoldiging, continutoelage, tegemoetkoming ziektekosten, kledingtoelage en toeslag A.O.V.;
- De casino's worden aangeslagen voor deze kosten naar rato van hun oppervlakte.

Volgens de begroting van Aruba bedroeg het totaal van deze kosten Afl. 1.720.000 in 1990, oftewel Afl. 28.667 per controleur. Over de periode januari t/m oktober 1990 zijn de volgende werkelijke kosten doorberekend:

Tabel 4: Doorberekende kosten van casinocontrolleurs januari t/m oktober 1990.

Bezoldiging	Afl.	1.158.578
Kindertoelage	-	32.069
Continutoelage	-	83.418
Tegemoetkoming ziektekosten	-	54.019
Kledingtoelage	-	23.172
Toeslag AOV/AWW	-	61.360
Overuren	-	33.300
	Afl.	1.445.916

Het berekende bedrag in tabel 4 is genomen over 10 maanden en klopt redelijk met de begroting (10/12 van het begrote bedrag van Afl. 1.720.000 is Afl. 1.433.333).

De doorberekening van kosten heeft voor het laatst plaatsgehad voor de periode november 1990 t/m 1991. Het exacte bedrag van deze doorberekening was niet beschikbaar. Per 27 mei 1991 was nog een bedrag van Afl. 655.473 openstaand over het jaar 1990.

Het systeem van doorberekening van kosten schijnt, ondanks enige achterstand, redelijk te verlopen. Van de zijde van de casino's zijn weinig klachten gehoord over het feit dat dit bedrag in rekening wordt gebracht; men beschouwt dit als een "*cost of doing business*". Van overheidszijde zou de mogelijkheid onderzocht kunnen worden de taken van de controleurs, die in feite een kosteloos controleorgaan vormen, te verbreden, onder andere op het gebied van financiële controle. Hierop wordt in het volgende hoofdstuk teruggekomen.

Witwassen.

Door verschillende overheidsfunctionarissen is de vrees geuit dat casino's gebruikt zouden worden voor het witwassen van geld. Het witwassen van geld kan echter alleen gebeuren indien een speler met "*cash*" fiches koopt, en bij latere incassering van de fiches via check of andere niet-cash methode wordt betaald. Naar zeggen van de verschillende casinomanagers gebeurt dit maar zelden.
In zijn commentaar merkt de Minister van Justitie middels de Belastingaccountantsdienst echter op dat een aantal casino's zich hieraan wel degelijk schuldig maakt. Voor dit commentaar wordt verwezen naar hoofdstuk 6 (blz. 35) van dit verslag.

Speelautomaten.

De huidige situatie op Aruba is dat speelautomaten niet alleen binnen casino's maar ook in restaurants, bars, etcetera aangetroffen worden. Deze situatie is in strijd met zowel de huidige wetgeving als de concept-kansspelverordening. Het exploiteren van speelautomaten is echter de laatste jaren getolereerd.

Er blijkt van inning van belastinggelden over de opbrengsten van deze speelautomaten nauwelijks of geen sprake te zijn. De speelautomaten staan verspreid over een groot aantal lokaties, hetgeen natuurlijk controleproblemen met zich meebrengt. Deze problemen zijn aanleiding geweest om in de concept-kansspelverordening het bestaan van speelautomaten buiten casino's expliciet te verbieden. Daardoor zal ook de problematiek rondom het controleren van de opbrengsten van deze automaten moeten wegvallen.



4. Organisatorische aspecten.

Betrokken instanties.

Binnen de overheid zijn een aantal instanties betrokken bij het casinogebeuren; dit is een van de beweegredenen geweest om naar een nieuwe wetgeving te willen overstappen waarin een centraal orgaan wordt belast met de verschillende contacten met casino's.

Tijdens het onderzoek kon geconstateerd worden dat er redelijke duidelijkheid bestaat voor wat betreft de respectievelijke taken van de betrokken instanties. Er zijn geen bijzondere klachten naar voren gekomen ten aanzien van inter-departementale samenwerking.
Overigens zijn de raakvlakken van de verschillende instanties vrij gering.

Wij laten als volgt de verschillende instanties en hun betrokkenheid de revue passeren:

Bureau Casinowezen.

De enige overheidsorganisatie die met een volle dagtaak betrokken is bij het casinogebeuren is het Bureau Casinowezen, dat een onderdeel van het Centraal Bureau voor Juridische en Algemene Zaken uitmaakt. De hoofdtaak van dit bureau houdt de controle van casino's in voor wat betreft naleving van de Landsverordening Hazardspelen en de in de individuele casinovergunningen gestelde voorwaarden.

Het Bureau heeft voor deze taak ongeveer 60 casinocontroleurs in dienst. Uit de taakstelling aan deze controleurs blijkt dat onder hun voornaamste taken vallen:

- Het controleren van casinobezoekers. De controleur heeft de autoriteit toegang te ontzeggen aan personen die (a) minderjarig zijn, (b) wegens kleding of gedrag niet

wenselijk zijn, (c) ingezetenen die meer den viermaal per maand casino's bezoeken. Om deze laatste groep te kunnen identificeren, dient de casinocontroleur naam en adres van alle lokale bezoekers te registreren. Deze namen worden dan centraal verwerkt. Indien blijkt dat een persoon meer dan viermaal een casino bezoekt, kan door de Minister van Justitie of Directeur CBJAZ een entreeverbod worden opgelegd. Een lijst van namen van personen die dusdanig toegang tot casino's ontzegd zijn, wordt onder de controleurs verspreid;

- Toezicht houden op het navolgen van de voorgeschreven openings- en sluitingstijden;

- Controleren dat lokale personen de maximaal toegestane inzet ($ 200 per inzet) niet overschrijden, en dat lokalen niet op krediet spelen;

- Controleren dat alleen toegestane spelen uitgeoefend worden.

Binnen het Bureau Casinowezen zijn verder 6 personen belast met de leidinggeving en coördinatie van de controleurs. De voornaamste taken van deze staf zijn het opzetten van roulatieschema's van de controleurs (de controleurs rouleren elke dag naar een andere casino) en het verwerken van de namenlijsten van lokale personen.

De meeste geïnterviewde personen deelden de mening dat toelating van ingezetenen nauwelijks nog gecontroleerd wordt. Een genomen steekproef gaf dezelfde indruk weer. Dat het hier om een bekend probleem gaat blijkt o.a. uit een communiqué van de waarnemend directeur van CBJAZ d.d. 9 februari 1990, waarin de casinocontroleurs herinnerd worden aan de toegangsregels. Zoals reeds gemeld is de restrictie van ingezetenen in feite een vorm van discriminatie en in strijd met de Staatsregeling van Aruba, hetgeen mogelijkerwijs bedraagt tot het feit dat deze restrictie nog maar

nauwelijks wordt bekrachtigd.

In gesprekken met verschillende casinomanagers bleek een zekere mate van onverschilligheid te bestaan ten opzichte van de casinocontroleurs. Naast het feit dat de controle van toegang minder goed functioneert werd door de enkele casinomanagers geklaagd over het optreden van de controleurs zelf. In enkele gevallen was dit te wijten aan een verkeerde interpretatie van de rol van de casinocontroleur. Een klacht was bijvoorbeeld dat een controleur een lokale klant belet had om meer dan $ 200 in te zetten. Aangezien deze limiet in de vergunning van desbetreffende casino is opgenomen, was het optreden van de controleur gerechtvaardigd. Anderzijds waren ook gevallen te constateren waarin controleurs hun boekje te buiten zijn gegaan. Een casino rapporteerde bijvoorbeeld dat een controleur gedreigd had het casino te sluiten. Hiervoor heeft de controleur geen autoriteit; hooguit kan de controleur een rapport opmaken waarna eventuele verdere acties ondernomen kunnen worden door andere overheidsfunctionarissen.

De financiële controle van casino's is niet een van de taken van het Bureau Casinowezen. De casinocontroleurs zijn dan ook niet aanwezig bij het openen van de "*drop boxes*". Deze situatie is in tegenstelling tot die op Curaçao, die overigens gebaseerd is op grotendeels gelijkluidende wetgeving. Op Curaçao zijn in elke casino minstens de volgende landsdienaren aanwezig:

- een casinocontroleur, met een min of meer vergelijkbare functie als die op Aruba;

- een of meer zaalinspecteur(s) en/of "*slotmachine supervisors*", die toezicht houdt op de spelen, naleving van spelregels, uitbetaling van "*jackpots*";

- een casinoteller, die beschikt over een sleutel van de met dubbele sluiting voorziene "*drop boxes*", die de openingen

van "*drop boxes*" en tellingen bijwoont, en dagelijks de aldus geconstateerde "*gross drop*" rapporteert.

Mogelijk is voor de casinocontroleurs een taak weggelegd in de financiële controle. Men moet rekening houden met het feit dat volgens de voorgestelde kansspelverordening een van de voornaamste taken van de controleurs, namelijk het controleren van lokale bezoekers, weg zal vallen. Opgemerkt wordt dat, indien tot deze aanpassing van taakstelling zou worden overgegaan, goede instructies en additionele controle op de controleurs zelf een vereiste is. Tevens zou een zekere mate van "*background checking*", die nu geheel ontbreekt, bij het in dienst nemen van nieuwe controleurs en de overgang van huidige controleurs raadzaam zijn.

Directie Belastingen.

Deze directie is belast met het controleren van de ontvangen casinorechten. Alle betalingen van casinorechten, alsmede de doorberekening van de door het Bureau Casinowezen gemaakte kosten worden via de Ontvanger geïncasseerd. Tevens kunnen door de Belastingaccountantsdienst, zoals reeds eind 1990 is gebeurd, te allen tijde controles van casino's worden verricht. De bemanning van deze dienst is echter te klein om deze controles op een regelmatige basis te doen.

Directie Financiën.

De berekening van de doorberekende kosten van het Bureau Casinowezen wordt door dit departement verricht.

Justitie.

Justitie is in verschillende rollen betrokken bij het casinogebeuren. Naast het Bureau Casinowezen zijn het Centraal Bureau voor Juridische en Algemene Zaken, alsmede de Directie Wetgeving, ook deels betrokken bij het casinogebeuren. Onder deze taken vallen de volgende zaken:

- Het opstellen van de wettelijke regelgeving voor casino's. Op dit moment is de Directie Wetgeving betrokken bij de concept-kansspelverordening, alsmede bij twee landsverordeningen die in voorbereiding zijn ten aanzien van casinorechten (kansspelbelasting) respectievelijk technische controle;

- Het uitgeven van vergunningen voor casino-employées. Voor het verkrijgen van deze vergunning is een bewijs van goed gedrag noodzakelijk;

- Het opstellen en afgeven van vergunningen voor eventuele nieuwe casino's. Tijdens het onderzoek is bij verschillende instanties geïnformeerd naar de gang van zaken bij recentelijk afgegeven casinovergunningen. Daarbij kon niet achterhaald worden in welke mate een achtergrondonderzoek gepleegd is naar de aanvrager, noch wat voor criteria aangehouden worden tijdens behandeling van dergelijke aanvragen. De concept-kansspelverordening stelt in dit opzicht duidelijkere eisen waaraan voor het verkrijgen van een vergunning voldaan moet worden;

- Het opleggen van een verbod aan ingezetenen om casino's te bezoeken, indien geconstateerd is dat zij meer dan 4 maal per maand casino's hebben bezocht.

Technische controle.

Op dit moment valt te constateren dat er geen technische controle van apparatuur plaatsvindt, en dat ook geen wettelijke normen bestaan voor een dergelijke controle. Zonder wettelijk gronden heeft het weinig nut casinoapparatuur te inspecteren. Voorbeelden van regelgeving op dit gebied die in andere landen worden aangetroffen zijn:

- Casinoapparatuur mag alleen geleverd worden door goedgekeurde leveranciers;

- Apparatuur moet geregeld volgens bepaalde procedures

gecontroleerd worden;

- Speelautomaten moeten een bepaald minimum percentage terugbetalen in prijzen;

- Controle op naleving van de spelregels van de verschillende spelen;

- Controle op het goed bevestigen van "*drop boxes*" voor aanvang van de spelen.

Tijdens het onderzoek was een onderzoek gaande van de Dienst Technische Inspectie, met technische bijstand van het Nederlands Meetkundig Instituut, naar het invoeren van de benodigde wetgeving op dit gebied. De concept-wetgeving en een stappenplan voor de introductie van geregelde controle worden eind 1991 verwacht.

Beveiliging.

Regels ten aanzien van een minimale acceptabele beveiliging van casino's ontbreken eveneens. Wel kan worden geconstateerd dat casino's, voor hun eigen bescherming, meestal behoorlijke beveiligingsmaatregelen hebben getroffen. Op één na hebben alle casino's een "*closed circuit*" televisiesysteem geïnstalleerd. Alle casino's hebben aanzienlijke procedures ingevoerd ten aanzien van hun eigen interne controle, die bij sommige grotere operators (naar eigen zeggen) gelijkwaardig zijn met procedures in het buitenland.

Raad voor de kansspelen.

Op dit ogenblik ontbreekt op Aruba een centraal orgaan, zoals bijvoorbeeld de Nevada Gaming Control Board, die zich met alle aspecten van casinoregeling en -controle belast. Een dergelijk orgaan is in de meeste landen waar op grotere schaal kansspelen worden bedreven vrij normaal.

Het ontbreken van een dergelijk orgaan heeft in het verleden

wel eens tot problemen geleid, voornamelijk omdat het kan leiden tot verschillende interpretaties van de regelgeving binnen de overheid zelf. Onder andere werd door een casino gemeld dat een verzoek naar opheldering van de juiste interpretatie van de speelvergunningrechtenverordening door verschillende functionarissen verschillend werd beantwoord. Ook binnen de overheid is een streven om het casinowezen meer centraal aan te pakken.

Een belangrijk onderdeel van de concept-kansspelverordening is het oprichten van een Raad voor de kansspelen ("*Gaming Board*"). De Raad heeft als voornaamste algemene taak het toezicht houden op de naleving van de kansspelverordening. Hiermee zou een centraal "*focal point*" binnen de overheid gecreëerd worden voor alle aspecten die de casino's betreffen, hetgeen unaniem door de geïnterviewde personen werd toegejuicht. Enkele opmerkingen echter die tijdens het onderzoek werden verwoord zijn:

- De Raad moet buiten het politieke vlak kunnen functioneren, aangezien de Raad aanzienlijke macht kan uitoefenen op de casino's;

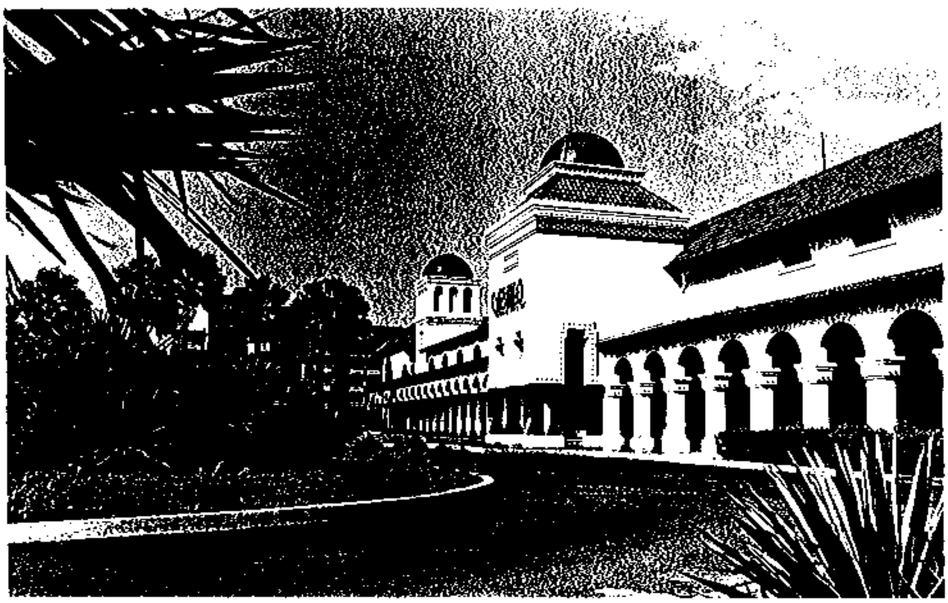
- De Raad moet kunnen beschikken over personen met aanzienlijke deskundigheid op het gebied van casino's en kansspelen, om te voorkomen dat regelgeving die uit de Raad voortvloeit de casinosector in haar totaliteit onverhoopt negatief beïnvloedt.

In artikel 4, 5 en 7 van het concept is aandacht aan deze punten besteed, met name door het mogelijk te maken dat de leden van de Raad buiten de voor landsdienaren gebruikelijke schalen vergoed kunnen worden, teneinde de benodigde expertise gemakkelijker te kunnen werven.

Organisatorische consequenties.

Aangezien de taakstelling van het onderzoek het evalueren van de huidige situatie inhoudt, en niet zozeer het leveren

van kritiek op de concept-kansspelverordening, zijn de organisatorische consequenties van de nieuwe wet niet in detail bestudeerd. Wel kan worden opgemerkt dat verschillende verantwoordelijkheden die nu bij andere diensten liggen naar de Raad zouden worden overgedragen. Hierbij moet voornamelijk worden gedacht aan controlerende en regelgevende functies, zoals de uitgifte van casinovergunningen, machtigingen voor het werken in casino's, het opstellen van gedetailleerde regels, en controle van boeken en apparatuur. Er zullen tevens overheidsinstanties naast de Raad blijven bestaan die contact zullen blijven behouden met casino's: het lijkt bijvoorbeeld onwaarschijnlijk dat de Raad een kasfunctie zal creëren voor het innen van casinorechten. De organisatorische consequenties, het effect hiervan op de staf die de Raad assisteert, en de raakvlakken met andere diensten zouden eventueel nader onderzocht dienen te worden.



5. Conclusies en aanbevelingen.

De controle van casino's op Aruba is gebaseerd op verouderde wetgeving die stamt uit de tijd dat de casinosector nog maar nauwelijks ontwikkeld was. Er ligt nu een nieuwe concept-wet bij de Staten die de grootste tekortkomingen van de huidige wet opvangt. De voornaamste nieuwe aspecten van de nieuwe wet zijn het introduceren van een Raad voor de kansspelen, het vaststellen van eisen voor vestiging van casino's, het rationaliseren van het toegangsbeleid voor casinobezoekers, en in het algemeen het doorzichtiger maken van de regelgeving en de manier waarop verdere regels gesteld zullen worden. Additionele regels zullen echter noodzakelijk zijn, voornamelijk op het gebied van financiële en technische controle.

Er bestaat op dit moment nauwelijks controle naar de juistheid van de afdracht van casinorechten door de casino's. Er is in de afgelopen jaren een dalende trend op te merken van de geïnde casinorechten per toerist; er kan op voorhand echter niet worden geconcludeerd dat dit te wijten is aan een onvolledige afdracht van de casino's. Het is duidelijk dat in de financiële controle ruimte is voor verbetering, hetzij door middel van een versterkt controle-apparaat (meer mankracht, meer steekproeven, controle door externe accountants), hetzij door de basis waarover casino-rechten worden geheven te vereenvoudigen (rechten per speeltafel/speelautomaat, of een vast bedrag per casino). In hoofdstuk 3 van dit rapport worden enkele voor- en nadelen van de verschillende alternatieven besproken.

Organisatorisch zijn de contacten van de overheid met casino's verspreid over een aantal instanties. Geconcludeerd kan worden dat de taakverdeling van de verschillende instanties in het algemeen duidelijk is, en dat de raakvlakken tussen de instanties gering zijn. Er zijn daardoor weinig werkelijk serieuze problemen opgetreden vanwege deze decentralisatie. Niettemin wordt het creëren van een

centrale Raad voor de kansspelen over het algemeen als een goede zaak beschouwd. De Raad kan vanwege de expertise van haar leden slagvaardiger te werk gaan, en kan als een "*focal point*" voor alle casinoaanglegenheden fungeren.

Tenslotte zal het invoeren van de concept-kansspelverordening ook andere organisatorische effecten hebben. Taken die thans de verantwoordelijkheid zijn van andere diensten (boekencontrole, afgeven van vergunningen, etcetera) zullen onder de Raad ressorteren. Hiernaast zal rekening moeten worden gehouden met de casinocontroleurs, gezien het feit dat een van hun voornaamste taken (controleren van toelating) zal komen te vervallen. Het opstellen van een organisatievorm van haar stafleden en duidelijke taakomschrijvingen daarvoor, zal een van de eerste taken van de Raad voor de kansspelen moeten zijn.

6. Commentaar Minister van Justitie.

Door de Minister van Justitie werd binnen de door de Kamer gestelde termijn commentaar geleverd op het onderhavige onderzoek.
Bij zijn brief van 6 december 1991 deed de minister de Kamer een tweetal reacties van respectievelijk de Directie Wetgeving en de Belastingaccountantsdienst toekomen, als zijn commentaar op dit onderzoek.
Dit commentaar met de daarbij behorende bijlagen is als bijlage bij dit rapport gevoegd (zie blz. 38 en verder).
Met de opmerkingen van de Directeur Wetgeving is in het eindrapport van de Kamer rekening gehouden.
Naar aanleiding van de opmerkingen van de Belastingaccountantsdienst is de vergelijking met de casino opbrengsten met Curaçao in het eindrapport weggelaten.
Op de overige opmerkingen komt de Kamer in haar nawoord terug.

7. Nawoord Rekenkamer.

Bij het commentaar van de Minister van Justitie worden door de Kamer ten aanzien van de opmerkingen van de Belastingaccountantsdienst de volgende aantekeningen geplaatst:

Algemeen.
Ter waarborging van de objectiviteit van het onderzoek heeft het onderzoek van Touche Ross & Co. zich beperkt tot casino's die niet tot de klantenkring van dit kantoor behoren.

Casinorechten.
Inderdaad is in het rapport van de Kamer uitgegaan van de cijfers van de Ontvanger, zijnde de werkelijk ontvangen bedragen. De Belastingaccountantsdienst gaat uit van de bedragen zoals ontvangen hadden moeten worden (maar dat dus niet zijn). Overigens wordt de dalende tendens door deze andere benadering van de cijfers alleen maar bevestigd.

Controle.
Het feit dat geconstateerd wordt dat de controle moeilijk is, acht de Kamer onvoldoende. De Minister geeft in zijn commentaar niet aan of deze situatie verbeterd zal worden en zo ja welke maatregelen hij daartoe zal nemen.

Witwassen.
De Minister van Justitie maakt in zijn commentaar melding van het feit dat casino's zich schuldig maken aan, dan wel de gelegenheid geven tot het witwassen van geld. De minister geeft daarbij niet aan welke maatregelen hij denkt te nemen om een einde te maken aan deze strafbare feiten. De Kamer is van mening dat nu op korte termijn gepaste maatregelen tegen de geconstateerde feiten genomen moeten worden.

Bureau Casinowezen.
Uitgaande van de bedragen aan casinorechten die afgedragen

hadden moeten worden is er inderdaad geen groot verschil in opbrengst per toerist tussen Curaçao en Aruba.
Door het niet volledig afdragen van de belastingen op Aruba is dus tijdelijk een scheef beeld ontstaan, reden waarom de Kamer de desbetreffende passage in haar eindrapport heeft laten vervallen.



BIJLAGEN

MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Heer Voorzitter
van de Algemene Rekenkamer
Alhier.

Uw kenmerk: Uw brief: Ons kenmerk: MJ/513

Onderwerp:

Oranjestad, - 6 DEC. 1991

Gevolggevend aan de in Uw schrijven d.d. 4-11-1991 nr.9199 betreffende "onderzoek kansspelen" vervatte uitnodiging is U door de Directeur Wetgeving namens mij een brief, gedateerd heden verzonden.

Ten aanzien van andere aspecten doe ik U hierbij een notitie geworden van de Belastingaccountants Dienst, die U eveneens als reactie op Uw uitnodiging moge beschouwen.

Minister van Justitie,

[signature]

Korresp.adres: Bestuurskantoor, Smith Blvd. 76, Oranjestad, Aruba,
telnr. (297-8) 24900; telexnr. 5060; faxnr. (297-8) 33895.

ARUBA

Aan: de Voorzitter van de Algemene
Rekenkamer,
Wilhelminastraat 6

A L H I E R .

Uw kenmerk: Uw brief: Ons kenmerk: DIRW/94/90-S

Onderwerp: 1979-Geh Oranjestad, 6 december 1991

onderzoek kansspelen Touche Ross & Co.

In antwoord op het verzoek van de Algemene Rekenkamer d.d. 4 november 1991 om mijn commentaar op het rapport van Touche Ross & Co. inzake de effectiviteit en doelmatigheid van het overheidshandelen ten aanzien van het Arubaanse casinowezen moge ik U als volgt berichten.

Het rapport richt zich op de huidige situatie met betrekking tot de casino's. Ten behoeve van de overzichtelijkheid heeft het onderzoeksbureau een hoofdstukindeling gemaakt, zodat achtereenvolgens aan de orde komen de juridische, financiële en organisatorische aspecten van het casinowezen. In het onderstaande zal ik met name (en paginagewijs) ingaan op het hoofdstuk "Juridische aspecten"; slechts indien in de andere twee genoemde hoofdstukken een opmerking van juridische aard is opgenomen, zal dat worden aangestipt.

- Op bladzijde 2 van het rapport wordt gesproken over "de concept-landsverordening voor exploitatie van kansspelen"; het verdient de voorkeur om het juiste intitulé op te nemen, zijnde: ontwerp-landsverordening houdende regels inzake de exploitatie van kansspelen en houdende instelling van de Raad voor de kansspelen (Kansspelverordening).

Bij beantwoording datum en nummer vermelden en in elke brief slechts één zaak behandelen.

- Op bladzijde 4 worden de twee huidige landsverordeningen op het gebied van de hazardspelen niet correct geciteerd; bij beide regelingen dient het jaartal te vervallen.

- Op bladzijde 4 wordt gesteld, dat onder de huidige wetgeving een casinovergunning "via Landsbesluit" wordt gegeven; artikel 1 van de Landsverordening hazardsspelen (AB 1990 no. GT 44) geeft die bevoegdheid echter aan de minister van Justitie.

- Op bladzijde 5 wordt over de ontwerp-Kansspelverordening gezegd, dat de leden van de Raad voor de kansspelen door de minister van Justitie worden benoemd; dit is, gelet op artikel 5, eerste lid, van het ontwerp, onjuist, omdat de leden van de Raad bij landsbesluit zullen worden benoemd.

- Op bladzijde 5, onderaan, wordt niet duidelijk omschreven welke ministers door de Raad worden gehoord, voordat een casinovergunning wordt afgegeven; het rapport spreekt overigens ten onrechte over "na overleg met" de ministers.

- Op bladzijde 6 (vierde gedachtepunt) dient vermeld te worden: "bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen," en niet "bij Landsbesluit".

- Op bladzijde 6 wordt gesteld dat het exploiteren van speelautomaten buiten de casino's "in overeenstemming is met de huidige wet"; niets is minder waar: deze exploitatie is altijd in strijd geweest met de Landsverordening hazardspelen (exploitatie zonder vergunning) en met de artikelen 266 en 477a van het Wetboek van Strafrecht van Aruba (AB 1991 no. GT 50).

- Op bladzijde 15 wordt onder punt (3) gesteld, dat het bedrag van Afl. 250.000,- een vast recht aan belastingen zou zijn; dat is echter onjuist: het bedrag is het vergunningsrecht dat op grond van artikel 33 van de ontwerp-Kansspelverordening dient te worden voldaan voor een casinovergunning met een geldigheidsduur van één jaar.

De minister van Justitie,
voor deze,
de wnd. Directeur Wetgeving,

mr. W.G. ter Weeme

BELASTINGACCOUNTANTSDIENST

1242
5 DEC. 1991

Aan de heer Minister van Justitie
d.t.v. de heer Direkteur der Belastingen
Alhier

BESTUURSKANTOOR
Ing. DEC 6 1991
Volg-no. 1979-Geh

Uw kenmerk: 1979 Geh Uw brief: 11 november 1991 Ons kenmerk: 21190

Onderverp: Onderzoek kansspelen.

Oranjestad, 4 december 1991.

Naar aanleiding van het door Touche Ross uitgebrachte rapport met betrekking tot het onderzoek naar de effectiviteit en doelmatigheid van het overheidshandelen ten aanzien van het Arubaanse casinowezen berichten wij U het volgende.

1. Algemeen

Het onderzoek is uitgevoerd door Touche Ross. Opgemerkt wordt dat Touche Ross voor een aantal casino's als belastingadviseur optreedt. Het voordeel hiervan is dat enige kennis omtrent casino's reeds bij dit kantoor verondersteld mag worden, anderzijds kan de objectiviteit hierdoor wat onder druk komen te staan.
Ons commentaar richt zich vooral op het hoofdstuk financiële aspecten.
In dit rapport zullen wij de volgorde van het onderzoeksrapport aanhouden.
In de kantlijn van dit commentaar treft U de corresponderende bladzijden van het rapport aan.

2. Juridische aspecten

Van de kant van de casino's werden enkele kanttekeningen geplaatst bij de nieuwe wet, met name op het gebied van de administratieve
Blz. 6 (=9) organisatie. Zoals in het rapport te lezen valt, stelt de Nevada Gaming Control Board eisen aan de administratie. Art. 17 van de

houdende algemene maatregelen nadere voorschriften te geven o.a. betrekking hebbende op de administratie en de administratieve organisatie (Art. 17 lid 2 letter e).
De regelgeving die in Nevada wordt gehanteerd is overigens reeds in het bezit van ondergetekenden.

3. Financiële aspecten

Casinorechten

Er bestaat inderdaad verschil van mening over de grondslag van de
Blz. 9 (= 11) casinorechten. Momenteel zijn een viertal casino's gecontroleerd. Van twee casino's zijn de bezwaarschriften afgewezen. De betreffende vergunninghouders hebben te kennen gegeven in beroep te zullen gaan. Overigens zijn er casino's bekend die over de netto drop afdragen.
De in het rapport weergegeven berekening van de te ontvangen casinorechten volgens de interpretatie van de belastingdienst is niet geheel juist. De 85 @ 90 % heeft betrekking op de totale uitbetalingen; dus het verschil tussen de inworp en de uitbetalingen. Dit is niet hetzelfde als de inhoud van de dropbox, aangezien hier de zgn. "handpaid jackpots" en de "hopper fills" nog vanaf moeten.
Het restant, de "win", is 6 tot 10 maal kleiner dan de totale inworp.
Bij de tabellen zijn de volgende kanttekeningen te plaatsen:
1. De opbrengsten casinorechten over de jaren 1988 t/m 1990 zijn onjuist weergegeven; men is uitgegaan van de administratie van de Ontvanger i.p.v. de aangifte-administratie ter Inspectie.
2. Het Concorde Casino heeft de laatste 5 maanden van 1989 en de eerste 8 maanden van 1990 geen casinorechten afgedagen.
Rekening houdend met deze factoren, geeft tabel 2 op blz. 11 de volgende cijfers te zien:

Jaar	Opbrengst	Overnachtingen	Per overnachting
1986	f.4.000.000	1.290.836	f.3,10
1987	f.4.800.000	1.628.364	f.2,95
1988	f.5.400.000	2.079.597	f.2,60
1989	f.5.700.000	2.657.172	f.2,15
1990	f.6.900.000	3.379.993	f.2,05

Blz. 11 (= 15) Naar onze mening zijn beide verklaringen die Touche Ross voor deze daling geeft juist.

Controle

Blz. 13 (= 17) De vier tot nu toe ingestelde controles wijzen uit dat er correcties nodig zijn i.v.m. de markers alsmede de interpretatie van de term

bruto-ontvangsten. Het is moeilijk een oordeel te geven over de volledigheid van de ontvangsten, aangezien casino's moeilijk controleerbaar zijn, vooral als de controles achteraf worden ingesteld. Wil men inderdaad een goede controle op de casino's hebben dan dienen er constant mensen aanwezig te zijn bij tellingen etc.
Dit impliceert dat een systeem waarbij de controle een belangrijke plaats inneemt, bijv. een systeem waarbij de belasting afhankelijk is van de winst, gepaard gaat met aanzienlijke perceptiekosten.
Een dergelijk systeem wordt gehanteerd in Nevada. Voor de Nevada Gaming Control Board werken ruim 400 mensen. Het moge duidelijk zijn dat dit aanzienlijk lager zou uitvallen indien Nevada een systeem had waarbij de belasting afhankelijk is van het aantal automaten/tafels.
Een goed uitgerust en opgeleid controle-apparaat zal Aruba jaarlijks al gauw 5 tot 10 miljoen florin kosten.

Blz. 14 (2) (= 18) Een belangrijk deel van het controlewerk in Nevada en Atlantic City wordt gedaan door undercover-agents. Het spreekt voor zich dat het op Aruba practisch onmogelijk is dergelijke mensen te laten functioneren.

Blz. 14 (3) (= 18) Nagenoeg alle casino's op Aruba worden gecontroleerd door een onafhankelijk accountantsbureau. Uit gesprekken met deze bureaux is duidelijk geworden dat ook zij moeite hebben met het controleren van casino's.

Alternatieve basis voor casinorechten

Blz. 14 (1) (= 19) Wij onderschrijven de stelling dat de controle bij een gross win systeem ingewikkelder is dan bij een gross drop systeem.

Blz. 14 (2) (= 19) De ingestelde commissie die is belast met advisering omtrent een nieuwe grondslag en tarief voor de casino's is thans in afwachting van de uitkomst van de boekenonderzoeken. Vóór 1 mei 1992 zullen alle casino's gecontroleerd moeten zijn.

Blz. 15 (= 20) Indien het aantrekken van junckets een hoge drop met zich meebrengt, is het aantrekkelijk om toernooien te organiseren. Het systeem van heffing doet hier niets aan af. Bovendien merken de spelers niet naar welk systeem er belasting van het casino wordt geheven (i.t.t. bijv. de logeerbelasting).

Blz. 15 (3) (= 20) Het vaste bedrag van f.250.000,- is het vergunningsrecht. Dit vastrecht zal door elk casino, ongeacht de grootte, moeten worden betaald. Genoemd bedrag komt in de plaats van het huidige vastrecht (f.5.000,- per maand) en de door te berekenen kosten voor de casinocontroleurs.

Blz. 18 (= 23)

Witwassen

Uiteraard komt het witwassen volgens de casinomanagers zelden voor. Tijdens boekenonderzoeken is echter vast komen te staan dat een aantal casino's zich hier wel degelijk schuldig aan maken, dan wel de gelegenheid geven tot het witwassen van geld.
Zo werd in één bepaald casino een aantal keren per jaar, tijdens toernooien, grote bedragen aan prijzen ($ 100.000,-) aan dezelfde personen uitbetaald.
Er zijn gevallen bekend van casino's die junckets aantrekken die in de gelegenheid worden gesteld in het buitenland fiches te kopen met zwart geld. Met deze fiches dient de juncket vervolgens te spelen. Het bedrag dat hij overhoudt wordt vervolgens per cheque (wit) uitbetaald. Aldus heeft de juncket geld gewassen en heeft het casino de belasting weten te drukken (de inzet is niet geboekt; de uitbetaling wel).
Een meldingsplicht van de casino's aan de Centrale Bank van Aruba van aan buitenlanders uitbetaalde grote prijzen (betaling geschiedt meestal per cheques) en uitgeschreven markers leidt tot een betere controle.

4. Organisatoriche aspecten

Bureau Casinowezen

Blz. 21 (= 25)

In het onderstaande overzicht treft U een gecorrigeerde vergelijking aan tussen de casino-opbrengsten van Aruba en Curacao :

	Aruba	Curacao
Ontvangen casinorechten	Af. 6.900.000	NAf. 3.772.000
Af: vastrecht f.5.000,-	Af. 480.000	NAf. 300.000
Afgedragen variabel	Af. 6.420.000	NAf. 3.472.000
Tarief	3 %	3½ %
Gerapporteerde drop	Af. 214.000.000	NAf. 99.200.000
Aantal casino's	8	5
Drop per casino	Af. 26.750.000	NAf. 19.840.000
Aantal toeristen	432.762	196.853
Drop per toerist	Af. 494	NAf. 504

De bewering dat er in Curacao veel meer wordt afgedragen snijdt dus geen hout. Bedacht moet worden dat de controle in Curacao veel beter is dan op Aruba en dat de casino's in Curacao beter bezocht worden

door lokale personen.

Belastingen

Blz. 21 (=28) De Belastingaccountantsdienst, de instantie die is belast met de controle op casino's, is sterk onderbezet. Deze dienst is tevens belast met het instellen van boekenonderzoeken Winstbelasting, Loonbelasting, Inkomstenbelasting en Logeerbelasting. Indien de Belastingaccountantsdienst met grote regelmaat casino's gaat controleren dan zal dit ten koste gaan van de andere controles.

5. Conclusies

Blz. 25 (=33) Met de invoering van de kansspelverordening en het instellen van de Raad voor de kansspelen kan een groot deel van de problemen, zoals die in het rapport zijn weergegeven, worden opgelost.
Wij zijn te allen tijde bereid onze diensten aan te bieden bij het opstellen van taakbeschrijvingen van de casinocontroleurs en de leden van de Raad voor de kansspelen.

w.g.

C.L. Rietdijk R.A.

R.J. Roossien

Gezien en doorgezonden,
Aruba, 5 DEC. 1991
De Directeur der Belastingen,